

REALIDAD Y PERSPECTIVAS DE LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN HUMANITARIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:

RECOMENDACIONES PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

**Andrés Gómez
y Francisco Rey**

Junio 2022

.iecah.

**Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
Institute of Studies on Conflicts and Humanitarian Action**

Con la financiación de:



Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), gracias a la subvención de concesión directa por interés público, social, económico o humanitario, Expediente N° 2021/SUN/0000500015. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva del IECAH y no refleja necesariamente la opinión de la AECID.

Agradecemos a todas las personas y organizaciones que han contribuido a la recogida de datos para la realización de este estudio.

Acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CAPRADE	Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres
CARICOM	Comunidad del Caribe
CBPF	Fondos mancomunados basados en países
CDEMA	Agencia Caribeña para el Manejo de Emergencias por Desastres
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPRENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana
CERF	Fondo Central de Respuesta a Emergencias
CIDI	Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral
CIRDN	Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales
CMRE	Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores
CRID	Centro Regional de Información sobre Desastres
DDS-OEA	Departamento de Desarrollo Sostenible de la OEA
ECHO	Dirección General de protección Civil y Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea
GIFMM	Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos
GTAN – GRD	Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Gestión Integral de Riesgos de Desastres
GTRM	Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes
HRP	Plan de Respuesta Humanitaria
ICVA	International Council of Voluntary Agencies
IECAH	Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INSARAG	Grupo Asesor Internacional de Operaciones de Búsqueda y Rescate
LAC	América Latina y el Caribe
MecReg-SICA	Mecanismo Regional de Asistencia Humanitaria ante Desastres del Sistema de la Integración Centroamericana
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MAH	Reunión de los Mecanismos Internacionales para la Asistencia Humanitaria
MIRPS	Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones
OAH	Oficina de Acción Humanitaria
OCHA	Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PROSUR	Foro para el Progreso de América del Sur
REDHUM	Red de Información Humanitaria para América Latina y el Caribe
REDLAC	Grupo Regional de Riesgo, Emergencia y Desastre de América Latina y el Caribe
RIMD	Red Interamericana de Mitigación de Desastres
RMAGIR	Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Gestión Integral de Riesgos de Desastres
RMRP	Regional Refugee and Migrant Response Plan
ROLAC	Regional Office for Latin America and the Caribbean
RRD	Reducción de riesgos de desastres
R4V	Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela
SICA	Sistema de Integración Centroamericano
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo
WASH	Agua, saneamiento e higiene
WHS	Cumbre Humanitaria Mundial

Resumen Ejecutivo

Las necesidades humanitarias en América Latina y el Caribe han aumentado significativamente en los últimos años, en un panorama en el que la región no solo se ve afectada por desastres causados por amenazas naturales, sino también por fenómenos de violencia urbana, conflictos armados y flujos migratorios a gran escala. Ante este escenario, la región ha puesto en marcha un número significativo de mecanismos de coordinación humanitaria impulsados por actores como OCHA o por iniciativas de integración regional, entre otros. Sin embargo, es llamativo que muchos de estos mecanismos no han logrado consolidarse en una región que necesita de ellos para abordar las emergencias y crisis humanitarias que la afectan.

En aras de proveer recomendaciones a la cooperación española para fortalecer la coordinación humanitaria en esta región, este informe analiza la situación actual de los mecanismos puestos en marcha y explora las tendencias y perspectivas en su evolución. En términos generales, el informe identifica que, ante los cambios significativos en materia de afectación humanitaria, OCHA ha perdido peso en la coordinación mientras que el ACNUR y la OIM han ganado protagonismo al hilo de la respuesta a la crisis migratoria de Venezuela.

Además, la mayoría los mecanismos propuestos en el marco de foros multilaterales han quedado al vaivén del panorama político regional, ya que los cambios de gobierno tienden a tener un fuerte impacto en la participación de los Estados en tales mecanismos. A su vez, los Estados siguen optando por la coordinación humanitaria de carácter bilateral y pocos de ellos cuentan con las capacidades o la determinación de asumir un rol de liderazgo en esta materia. Por último, las organizaciones de la sociedad civil y las ONG están avanzando lentamente en abrirse espacio dentro de los mecanismos de coordinación, y actualmente existe una oportunidad para seguir avanzando en tal desafío.

Las recomendaciones para la cooperación española incluyen liderar iniciativas de incidencia política a favor de la coordinación humanitaria regional; promover la localización y ahondar en relaciones más horizontales con la región; apoyar el surgimiento, la consolidación, y la coordinación entre los foros humanitarios de la sociedad civil; fortalecer los procesos de formación humanitaria a nivel regional; fomentar la incorporación del triple nexo y establecer fondos de carácter plurianual.

Índice

I. INTRODUCCIÓN.....	6
II. METODOLOGÍA.....	7
III. CONTEXTO.....	8
IV. PRINCIPALES MECANISMOS DE COORDINACIÓN HUMANITARIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....	9
4.1. <u>Mecanismos liderados por OCHA.....</u>	9
4.2. <u>Mecanismos pertenecientes a proyectos de integración multilaterales.....</u>	10
4.3. <u>Mecanismos ad hoc sobre migración y refugio.....</u>	14
4.4. <u>Otros mecanismos de coordinación.....</u>	16
V. TENDENCIAS EN COORDINACIÓN Y PERSPECTIVAS DE FUTURO.....	17
5.1. <u>El reto de adaptarse a un nuevo panorama humanitario.....</u>	17
5.2. <u>La disminución de peso de OCHA con respecto a ACNUR y OIM.....</u>	19
5.3. <u>Mecanismos de iniciativas de integración al vaivén de la política regional.....</u>	21
5.4. <u>El predominio de la cooperación bilateral.....</u>	24
5.5. <u>Perspectivas de liderazgo regional para la coordinación humanitaria.....</u>	25
5.6. <u>El rol de las organizaciones de la sociedad civil en la coordinación regional.....</u>	27
VI. RECOMENDACIONES PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA.....	29
VII. REFERENCIAS.....	31

I. Introducción

La acción humanitaria internacional ha experimentado importantes cambios en las últimas décadas. La Cumbre Humanitaria Mundial (WHS por sus siglas en inglés) celebrada en 2016 supuso un cierto avance en la definición de criterios comunes de acción y, aunque muchas de las propuestas allí acordadas se están poniendo en marcha muy lentamente, el conjunto del llamado “sistema humanitario” está adaptándose a las nuevas situaciones y mejorando sus mecanismos de predicción, anticipación, coordinación y respuesta a las crisis. La región de América Latina y el Caribe (LAC) ha permanecido bastante alejada de las tendencias dominantes en el sector humanitario, su protagonismo en la WHS fue muy escaso, y mientras que los flujos de cooperación internacional a nivel global han incrementado en los últimos diez años, los destinados a la región han decrecido comparativamente. Por ejemplo, mientras que la región recibía en 2011 el 8.1% de la ayuda oficial al desarrollo, en el 2020 tal valor disminuyó al 6,6% (OCDE, 2022). Únicamente la crisis migratoria venezolana y de manera puntual la situación de Haití y algunos desastres de gran magnitud como Eta y Iota han motivado respuestas humanitarias de cierta envergadura. Incluso la grave situación humanitaria en Colombia se ha invisibilizado, reduciéndose la financiación humanitaria hasta niveles preocupantes. No obstante, existe un cierto consenso entre las personas entrevistadas sobre que, pese a las dificultades financieras de los Estados de la región, el componente regional de la respuesta a la pandemia de la Covid-19 fue positivo.

Sin embargo, según el Panorama Humanitario Global 2022 de OCHA, en los últimos dos años se ha producido un fuerte incremento de las necesidades en América Latina y el Caribe (OCHA, 2021). Hace cinco años, Haití era el único que tenía un Plan de Respuesta Humanitaria (HRP) en la región, mientras que ahora son seis: Colombia, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras y Venezuela. En Haití, por ejemplo, el 43% de la población necesita ayuda humanitaria. Las previsiones de la ONU para los próximos años es que se multipliquen las necesidades humanitarias en la región debido a múltiples factores entre los que se encuentran los efectos de las migraciones climáticas o como causa de la violencia, los desastres producidos por fenómenos naturales o socio-naturales, la creciente desigualdad y los retrocesos en materia social, y los efectos de la pandemia generada por la Covid-19.

En este contexto, pese a la puesta en marcha de diversos mecanismos de coordinación humanitaria en América Latina y el Caribe a lo largo del tiempo, salvo en el caso de la crisis migratoria venezolana, estos mecanismos no están siendo capaces de contribuir al fortalecimiento de la acción humanitaria en la región. Y si esto es importante, obviamente, a escala regional o subregional, lo es también para los actores de la cooperación y la acción humanitaria internacional que, en muchas ocasiones, buscan aumentar la eficacia y el impacto de su labor a través del apoyo a iniciativas de coordinación. Por ello, siendo la región LAC tradicionalmente prioritaria para la cooperación española, tanto oficial como no gubernamental, analizar las tendencias en esta materia resulta, en estos momentos, relevante.

Este estudio, por tanto, pretende analizar la situación actual de los mecanismos de coordinación humanitaria en la región LAC, explorando las tendencias y perspectivas en su evolución y proponiendo algunas posibles iniciativas para el apoyo por parte de los organismos de la cooperación española en general y, particularmente, de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y su Oficina de Acción Humanitaria (OAH).

Al tratarse de un primer estudio sobre el tema, el alcance del mismo es limitado y no se profundizan en algunos aspectos como el papel de los donantes en la coordinación, el análisis profundo de la financiación humanitaria en la región, entre otros, que merecería estudios al respecto.

El estudio está dividido en cinco secciones. La primera sección esboza brevemente la metodología usada para la investigación; la segunda sección hace un corto resumen del contexto bajo el cual se ha desarrollado la coordinación humanitaria regional; la tercera presenta un mapeo de los mecanismos formales de coordinación humanitaria más relevantes en la región; la cuarta analiza las tendencias y perspectivas de futuro de los mecanismos existentes y de las dinámicas de coordinación; y la quinta sugiere una serie de recomendaciones para la cooperación española en esta materia.

II. Metodología

Para la realización de este estudio, hemos aplicado un método de investigación fundamentalmente cualitativo. Este incluyó una revisión de literatura sobre el estado de los mecanismos de coordinación humanitaria en la región LAC, y la realización de 17 entrevistas semiestructuradas.

La revisión de literatura consistió en la consulta de artículos académicos, reportes de agencias internacionales, actas de reuniones de los principales mecanismos de coordinación humanitaria en la región, entre otros. Se abordaron asuntos como la situación actual de los principales mecanismos de coordinación humanitaria en LAC, el rol de los países cooperantes en la promoción de estos espacios o el papel que juegan las organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

Las entrevistas semiestructuradas estuvieron dirigidas a profundizar en las experiencias y entender las percepciones y recoger las recomendaciones de una multitud de actores involucrados en la coordinación humanitaria en la región, incluyendo personas dentro del sistema de Naciones Unidas, miembros de ONG y agencias de cooperación con presencia en LAC, y personal de agencias de gestión del riesgo nacionales. Para tales entrevistas se usó un guion semiestructurado, pero se dio espacio para que las personas entrevistadas hicieran énfasis en los elementos que consideraran de mayor relevancia, tratando de evitar inducir o sesgar las respuestas.

Los autores agradecen a Christian Freres y Alejandro Fuente Espeja sus valiosos comentarios a los sucesivos borradores. En cualquier caso, la responsabilidad sobre el contenido es de los autores y del IECAH.

III. Contexto

América Latina y el Caribe ha sufrido, debido a la alta exposición a ciertas amenazas derivada de su ubicación geográfica, la extrema vulnerabilidad frente a estas, así como la falta de capacidades para enfrentarlas, las consecuencias humanitarias de numerosos desastres producidos por fenómenos naturales que crónicamente le afectan. La región, en su conjunto, se encuentra entre las más proclives a huracanes, tifones o tormentas tropicales y a seísmos. De acuerdo con datos de OCHA, entre el año 2000 y el 2019, 152 millones de personas en la región se vieron afectadas por un total de 1.205 desastres. De estos, 45% fueron inundaciones y 27% fueron tormentas (OCHA, 2019).

Ello ha hecho que los aspectos vinculados con la respuesta a desastres formen desde hace décadas parte importante de las políticas públicas tanto nacionales como de los diversos organismos regionales y subregionales. También en materia de reducción de riesgos de desastres (RRD) y de mecanismos de gestión de riesgos la región ha sido muy activa y ha tenido cierto protagonismo en las discusiones de los Marcos de Acción de Hyogo (2005) o Sendai (2015) (HPG, 2016), contando la mayor parte de países de la región con dispositivos bastante desarrollados en la materia.

La recurrencia de ciertos desastres en la región ha hecho que, desde el surgimiento de los mecanismos internacionales de asistencia humanitaria, se hayan movilizad hacia ella recursos importantes. Tal vez el hito fundamental sea el huracán Mitch que asoló Centroamérica en el año 1998, al que han seguido importantes respuestas internacionales tras desastres en el Caribe, Centroamérica o América del Sur.

El terremoto de Haití del año 2010 fue el otro hito en la respuesta humanitaria hacia la región. La respuesta a la Covid-19 debe también citarse. Sin embargo, otros desastres crónicos como las sequías en el llamado Corredor seco centroamericano, o en ciertas regiones de América del Sur no han generado apenas respuesta internacional. Tampoco los numerosos “pequeños” desastres de tipo extensivo que son frecuentes en la región y que de modo agregado generan grandes impactos han producido respuestas internacionales importantes.

En relación con los conflictos armados o las crisis complejas, la región comenzó a recibir ayuda humanitaria internacional de modo relevante a partir de las guerras en Centroamérica en los años ochenta (Nicaragua, Guatemala y El Salvador) y, en menor medida, de las situaciones de reconstrucción posbélica que les siguieron. Posteriormente, solo el largo conflicto colombiano y la compleja situación que vive Haití generaron respuestas humanitarias internacionales de cierta envergadura (HPG, 2016).

En este breve recorrido cronológico habría que citar que, ya en el Siglo XXI, los fenómenos migratorios derivados de la violencia, los efectos de la crisis climática, la extrema pobreza o la inestabilidad política, institucional y social han derivado en crisis humanitarias de envergadura, primero en la región Centroamericana y México, y más recientemente en Venezuela, que han generado también acciones internacionales relevantes [1].

[1] Es sorprendente el hecho de que existan apenas trabajos sobre la historia y evolución de la acción humanitaria en la región LAC. Tampoco hay un gran interés académico sobre el tema. La compilación del Humanitarian Policy Group con el IECAH de 2016 (HPG, 2016), recoge análisis de interés. Más recientemente la Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo ha publicado un Dossier "Humanitarismo en Latinoamérica: Pasado y Presente" (Gómez & Lucatello, 2020)

No obstante, en términos globales, en 2021 la región tan solo recibió el 2,64% de la financiación humanitaria internacional distribuida a través del Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF por sus siglas en inglés) y de los Fondos mancomunados basados en países (CBPF) (OCHA, 2021). Para algunos donantes, como la Cooperación Española, LAC sigue siendo un área prioritaria, pero otros países han ido abandonando o reduciendo paulatinamente su trabajo en la región desde una perspectiva humanitaria.

IV. Principales mecanismos de coordinación humanitaria en América Latina y el Caribe

Esta sección hace un resumen de 14 de los mecanismos formales de coordinación humanitaria más relevantes en la región. La mayoría de estos mecanismos surgieron en la última década del siglo XX y los primeros años del siglo XXI, aunque en los últimos años también han aparecido nuevos mecanismos como resultado de las crisis humanitarias a causa de la migración y el desplazamiento forzado en la región y de recientes iniciativas de integración a nivel regional.

4.1. Mecanismos liderados por OCHA

Desde su creación, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) ha puesto en marcha diversos mecanismos en la región que han tenido diversos altibajos. Los resumimos a continuación.

4.1.1. Reunión de los Mecanismos Internacionales para la Asistencia Humanitaria (MIAH)

La Reunión de los Mecanismos Internacionales para la Asistencia Humanitaria (MIAH) es una iniciativa promovida por ROLAC, la oficina de OCHA en América Latina y el Caribe, para promover el diálogo humanitario entre los actores en la región. Su objetivo central consiste en facilitar el intercambio de información y de buenas prácticas de los participantes de cara a fortalecer la planificación conjunta y la facilitación del acceso humanitario en la región.

La primera reunión del MIAH tuvo lugar en México en 2008, y fue el resultado de una iniciativa inicialmente de México y Canadá (MRECIC, 2019). Desde entonces, este mecanismo ha tenido reuniones en promedio cada año en distintos países de la región LAC. La última reunión tuvo lugar en Argentina en 2019, previa al inicio de la pandemia de la Covid-19.

La presidencia de este mecanismo rota entre los países participantes que a su vez sirven como anfitriones de la reunión.

4.1.2. Grupo Regional de Riesgo, Emergencia y Desastre de América Latina y el Caribe (REDLAC)

REDLAC fue creado en 2004 en Panamá con el propósito de fortalecer la cooperación en la preparación, reducción y respuesta a desastres en la región LAC (Gómez, 2009).

Actualmente, más de 40 organizaciones humanitarias, incluyendo agencias de cooperación internacionales, organizaciones del sistema de Naciones Unidas, y organizaciones de la sociedad civil, así como algunos donantes participan en este espacio. OCHA-ROLAC es la encargada de coordinar el grupo, el cual se reúne de manera ordinaria cada mes y de manera extraordinaria cuando es requerido. REDLAC cuenta con diez sectores: CASH, Educación, Seguridad Alimentaria, Género, Logística, Nutrición, Protección, Coordinación y Gestión de Albergues, WASH, y cobijo. Además, cuenta con una mesa de coordinación intersectorial.

En términos generales, tanto el mandato de OCHA como sus esfuerzos por promover la coordinación humanitaria a través de estos mecanismos son valorados en la región. Tanto REDLAC como el MIAH han significado aportes importantes para reunir a diferentes actores del sector humanitario y facilitar el intercambio de experiencias a nivel regional, a pesar de que el MIAH haya perdido vigencia desde el año 2019, como se analizará posteriormente

4.2. Mecanismos pertenecientes a proyectos de integración multilaterales

La región LAC ha impulsado diversas iniciativas de integración regional y subregional que, en algunos casos, han incorporado referencias o estructuras vinculadas con las cuestiones humanitarias, especialmente en materia de respuesta a desastres.

4.2.1. OEA - Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales (CIRDN).

La Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) creó el CIRDN en 1999 mediante la resolución AG/RES. 1682 XXIX-O/99.

El CIRDN sirve como el principal foro del sistema interamericano para la discusión y concertación de estrategias para la reducción de los riesgos asociados a los desastres naturales [2] (EIRD, 2006). Tal comité tiene un doble objetivo. Por un lado, proponer políticas y estrategias para guiar las decisiones de los Estados miembros a través de medidas de desarrollo sostenible. Por otro lado, tiene la misión de diseñar modos de coordinación para la respuesta regional a desastres naturales para hacer más eficiente el despliegue de asistencia nacional e internacional.

La iniciativa del CIRDN surge del acuerdo dentro de la OEA de entender la seguridad desde una perspectiva multidimensional, donde la delincuencia transnacional, el terrorismo, la pobreza extrema, y los desastres, entre otros, son consideradas amenazas a la seguridad (Olaya, Godoy, & Mejía, 2007). El comité está integrado por el Presidente del Consejo Permanente de la OEA, el Secretario General Adjunto de la OEA, el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Director General de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Secretario General del Instituto Panamericano de Geografía e Historia, el Director General del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el Secretario Ejecutivo del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) y es presidido por el Secretario General de la OEA.

El CIRDN cuenta con tres grupos de trabajo:

- 1) Evaluación y elaboración de indicadores de vulnerabilidad.**
- 2) Financiación de reducción de desastres naturales.**
- 3) Preparación y respuesta frente a emergencias.**

[2] Utilizamos la expresión “desastres naturales” pues así es recogida en los documentos del organismo. Pensamos, no obstante, que habría que dejar de usar el término ya que los desastres no son naturales: pueden serlo las amenazas que los producen.

4.2.2. OEA - Red Interamericana de Mitigación de Desastres (RIMD).

La RIMD es una iniciativa del Departamento de Desarrollo Sostenible de la OEA, el cual creó esta red en 2007 para proveer mecanismos de intercambio de conocimientos y experiencias en la gestión de riesgos de desastres. Adicionalmente, provee mecanismos de coordinación de esfuerzos entre los distintos componentes del sistema interamericano y de otras organizaciones estatales, internacionales, instituciones financieras y donantes. También tiene dentro de sus funciones el hacer seguimiento y apoyar la implementación de decisiones del CIRDN y coordinar la implementación del Plan Estratégico Interamericano para Políticas en Reducción de Vulnerabilidad, Gestión de Riesgo y Respuesta en caso de Desastres (Department of Sustainable Development - OAS, 2006).

La RIMD cuenta con un directorio de gerencia integrado por cinco miembros, seleccionados de los miembros del CIRDN y es codirigido por el Jefe de la División de Desastres Naturales del DDS/OEA y por un representante de un Estado miembro elegido por los miembros de la OEA.

Cada uno de los Estados miembro de la OEA designa una institución estatal como punto focal. Este punto focal representa a todas las instituciones estatales, organizaciones privadas y de la sociedad civil en la red. A su vez, CEPREDENAC, CDEMA, CAPRADE y el CRID juegan el papel de puntos focales regionales. Por último, la RIMD cuenta con una Secretaría Técnica, encargada de implementar las decisiones del directorio; y con un Grupo Asesor, el cual cuenta con especialistas del CIRDN y de donantes y se encarga de proveer asesoría programática.

4.2.3. UNASUR - GTAN – GRD

Cinco de los Consejos Sectoriales de UNASUR tienen entre sus funciones acciones directamente vinculadas a la gestión del riesgo y la acción en emergencias y ayuda humanitaria: Defensa, Salud, Desarrollo Social, Infraestructura y Planeamiento, y Economía y Finanzas (UNASUR, 2015, pág. 26).

Para transversalizar la coordinación humanitaria, en 2013, en Paramaribo, y mediante la Resolución 4/2013, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores (CMRE) de la UNASUR creó el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Gestión Integral de Riesgos de Desastres (GTAN – GRD). La función principal de este grupo es contribuir a la gestión de riesgos en los países miembros por medio de la coordinación de políticas y estrategias enfocadas en la prevención, reducción de riesgo, preparación, respuesta y reconstrucción. Por ende, este espacio sirve para coordinar la cooperación mutua entre los Estados y para intercambiar experiencias.

Este comité lo integran representantes de las distintas entidades estatales de gestión de riesgo y los diferentes organismos de protección civil de cada nación. La presidencia del comité rota entre los miembros.

4.2.4. CARICOM - Agencia Caribeña para el Manejo de Emergencias por Desastres (CDEMA)

Anteriormente llamada CDERA, la Agencia Caribeña para el Manejo de Emergencias por Desastres (CDEMA) fue creada en 1991 por CARICOM para la coordinación de la gestión del riesgo y respuesta humanitaria a los desastres en el Caribe (CDEMA, 2022).

Sus tareas principales incluyen la movilización y coordinación del socorro en casos de desastre; mitigar las consecuencias inmediatas de los desastres que afectan a los países participantes, suministrar paquetes de alivio para apoyar las labores de recuperación luego de un desastre, proveer información sobre desastres en la región a actores internacionales y organizaciones no gubernamentales, fortalecer los mecanismos de respuesta de los Estados miembros, y promover la adopción de prácticas y políticas de reducción de riesgos.

La agencia está gobernada por tres mecanismos principales:

- 1) El Consejo: Conformado por los jefes de gobierno de los países miembros o de quienes ellos deleguen. Se encarga de definir las principales políticas de la agencia.
- 2) El Comité Técnico Asesor: Integrado por los Coordinadores Nacionales de Desastres y representantes de organizaciones regionales especializadas en áreas como el campo tecnológico, meteorológico, y sismológico. Se encarga de los asuntos técnicos y programáticos de la agencia.
- 3) La Unidad de Coordinación: Es dirigida por el director ejecutivo y se encarga de asuntos de mitigación de largo plazo en cuatro áreas: . educación, investigación e información; finanzas y administración; preparación y respuesta; y mitigación e investigación.

4.2.5. CAN - Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE)

El CAPRADE fue creado en 2002 por los miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) para abordar los desastres naturales y antrópicos que ocurran en la región andina. Su objetivo principal es contribuir a la reducción del riesgo y del impacto de estos desastres por medio de la coordinación de estrategias, planes y políticas entre los países miembros (CAPRADE, s.f.).

Dentro de sus tareas se destacan coordinar esfuerzos para integrar el concepto de gestión del riesgo dentro de los planes de desarrollo; incentivar la investigación y el intercambio regional de conocimientos sobre gestión de riesgo, promover la articulación de sistemas comunes de seguimiento y evaluación de las acciones de atención y mitigación de desastres, entre otras.

Su estructura organizativa está conformada por representantes de las entidades de gestión del riesgo de cada uno de los países miembros, las cancillerías, o las entidades que cumplan ese mismo rol en cada Estado. La presidencia de CAPRADE es rotatoria y ejercida por el país que esté ejerciendo en ese momento la presidencia del Consejo Presidencial Andino. A su vez, la Secretaría General de la CAN ejerce como la secretaria técnica de CAPRADE.

4.2.6. SICA - Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central y República Dominicana (CEPREDENAC)

En 1993, los miembros integrantes del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) crearon el CEPREDENAC bajo la figura de Secretaría Especializada para promover la coordinación en atención de desastres en Centroamérica y el Caribe. Su creación fue finalmente ratificada por todos los miembros del SICA en 1995.

Principalmente, tiene bajo su mandato facilitar la integración regional en materia de registro y sistematización de la información con respecto a la prevención, mitigación, respuesta, impacto y recuperación de desastres.

Adicionalmente, promueve la articulación con otros mecanismos subregionales, regionales e internacionales en esta materia (CEPREDENAC, 2022).

La estructura de CEPREDENAC cuenta con un Consejo de Representantes, el cual a su vez cuenta con una Presidencia. El consejo es el órgano decisorio de mayor jerarquía. Las decisiones del Consejo son implementadas por la Secretaría Ejecutiva, la cual además se encarga de asuntos administrativos y financieros. Por último, CEPREDENAC también cuenta con Comisiones Nacionales y con Comisiones Técnicas, las cuales surgen de acuerdo a las necesidades del momento (SICA, 2022).

4.2.7. MERCOSUR – Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Gestión Integral de Riesgos de Desastres (RMAGIR)

Los países miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) crearon la RMAGIR para sustituir a la anterior REHU (Reunión Especializada para la Reducción del Riesgo de Desastres Socionaturales, la Defensa Civil, la Protección Civil y la Asistencia Humanitaria) (MERCOSUR, 2019, pág. 4). El objetivo de RMAGIR es proveer asesoría a los países miembros en la toma de medidas y políticas de alto nivel para gestionar el riesgo de desastres. Entre sus labores está establecer prioridades subregionales en el área de gestión integral de riesgos de desastres, proponer políticas de carácter supranacional, y promover el intercambio de información, experiencias e innovación. MERCOSUR ha ido creando varias instancias dentro de la RMAGIR. En 2016, aprobó la creación de la Comisión Técnica de Servicio Hidrometeorológico y en 2017 se creó la Secretaría Técnica, encargada de implementar las decisiones de la RMAGIR.

4.2.8. PROSUR - Grupo de Trabajo para el área temática Gestión del Riesgo de Desastres y Desarrollo Resiliente

Uno de los más recientes mecanismos de coordinación humanitaria en la región es el Grupo de Trabajo para el área temática Gestión del Riesgo de Desastres y Desarrollo Resiliente, creado por los países miembros del Foro para el Progreso y la Integración de América del Sur, PROSUR (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú) en 2019. Su objetivo consiste en fomentar la colaboración de los sectores e instituciones responsables del desarrollo, operación, sostenibilidad y resiliencia de los servicios e infraestructura crítica para abordar los asuntos relacionados al riesgo de desastres. Hasta el momento, el Grupo de Trabajo ha formado cuatro subgrupos:

- 1) Investigación, desarrollo, innovación y emprendimiento) para la resiliencia:** Pretende promover espacios dedicados a la investigación, desarrollo, innovación y emprendimiento en el área de gestión del riesgo de desastres.
- 2) Infraestructura crítica resiliente:** Busca articular a las distintas instituciones de los países miembros para colaborar en materia de infraestructura crítica frente al riesgo de desastres.
- 3) Resiliencia y Reducción del Riesgo Transfronterizo:** Se enfoca en identificar zonas fronterizas donde exista el potencial para desarrollar mecanismos de coordinación locales para ejecutar acciones de gestión de riesgo y atención humanitaria conjunta.
- 4) Asistencia Mutua:** Busca fortalecer los mecanismos existentes de coordinación de la asistencia humanitaria entre los países miembros.

La presidencia del grupo es de carácter *pro tempore*, y rota entre los países miembros de PROSUR (PROSUR, 2021a).

4.2.9. CELAC - Fondo de Adaptación Climática y Respuesta Integral a Desastres

Durante la presidencia *pro tempore* de México en 2021, este país planteó la necesidad de crear un fondo de adaptación y respuesta a desastres naturales en el marco de la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños). Tal iniciativa fue aprobada en la XXII Reunión de Cancilleres llevada a cabo en enero de 2022 en Argentina. Los recursos del fondo serán utilizados para dirigirlos a países que requieran de asistencia humanitaria tras un desastre, por lo que se creará un mecanismo de coordinación entre las autoridades nacionales de los miembros de CELAC para este fin. El fondo será administrado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y recibirá aportes de los miembros de la CELAC y por actores extra regionales. Inicialmente, el fondo partirá con una suma de 3,7 millones de dólares (EIRD, 2022).

La incorporación de elementos de coordinación humanitaria dentro de los proyectos de integración regional y subregional muestra que los distintos países de la región encuentran en ésta algo deseable. Sin embargo, el hecho de que un país participe en tres o cuatro de estos proyectos regionales genera riesgos de duplicidad de funciones y desgaste de las agencias que participan en los mecanismos de coordinación humanitaria. En muchos casos, como se analizará en la siguiente sección, varios de estos mecanismos han perdido vigencia con el paso del tiempo debido a las dinámicas políticas regionales.

4.3. Mecanismos *ad hoc* sobre migración y refugio

La crisis migratoria venezolana ha dado lugar a la creación de diversos mecanismos *ad hoc* que rápidamente han ganado reconocimiento a nivel regional. La respuesta a otras crisis de este tipo y, en especial, la migración en Centroamérica y México no ha generado, hasta el momento, una respuesta similar.

4.3.1. Proceso de Quito

El Proceso de Quito es una iniciativa intergubernamental, de carácter básicamente político, surgida en 2018 para la coordinación de acciones para atender la crisis migratoria venezolana. Inicialmente contó con la participación de once países, pero a la fecha lo integran Paraguay, Panamá, México, Guyana, Ecuador, Costa Rica, Chile, Brasil, Colombia, Bolivia, Perú, República Dominicana, Uruguay y Argentina. Con su creación, se espera alcanzar los objetivos de fortalecer la coordinación entre los Estados, articular los esfuerzos con los organismos internacionales, y canalizar la cooperación internacional (Proceso de Quito, 2022).

Actualmente cuenta con diez áreas de trabajo, las cuales son asilo, centros de orientación, Covid-19, educación, equidad de género, inserción socioeconómica, protección de niños, niñas, y adolescentes, reunificación familiar, trata de personas, y VIH-SIDA.

Cada una de estas áreas cuenta con un país líder y con el apoyo de alguna agencia especializada de Naciones Unidas para cada caso. Adicionalmente, la presidencia *pro tempore* del Proceso de Quito rota entre sus miembros.

4.3.2. Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V)

En 2018, el Secretario General de Naciones Unidas designó a la OIM y a el ACNUR como líderes de la coordinación de la respuesta a la crisis migratoria y de refugiados de Venezuela.

Esto llevó a la creación de la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), la cual sirve como espacio de coordinación para 17 países de la región LAC. Actualmente, cuenta con 192 socios en toda la región, incluyendo organizaciones de la sociedad civil, ONG nacionales e internacionales, agencias de Naciones Unidas, entre otros (R4V, 2022).

La herramienta para coordinar los esfuerzos de las organizaciones asociadas es la elaboración del “Regional Refugee and Migrant Response Plan” (RMRP), de la cual se derivan responsabilidades de coordinación y se establecen objetivos comunes.

La plataforma está integrada por ocho plataformas nacionales y subregionales: Brasil, Caribe, Centroamérica y México, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, y Cono Sur. Estas plataformas suelen llamarse GTRM, aunque en el caso de Colombia se llama GIFMM. Además, está también dividida por nueve sectores temáticos: WASH, Educación, Seguridad Alimentaria, Salud, Transporte Humanitario, Integración, Nutrición, Protección, y Alojamiento. Cada una de las plataformas regionales tiene un punto focal de ACNUR y otro de OIM, y los sectores tienen como punto de contacto a representantes de organizaciones especializadas en cada uno de ellos.

4.3.3. Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS)

El MIRPS es una iniciativa surgida en 2017 y consolidada en 2019 para aplicar el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados en Centroamérica. En ésta participan Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá y El Salvador. Los objetivos del MIRPS son coordinar acciones compartidas para ofrecer protección a las personas desplazadas por la violencia en la región, movilizar apoyos y recaudar fondos de cooperantes, y apoyar a los Estados participantes en el cumplimiento de sus compromisos en esta materia (MIRPS, 2021a).

Actualmente, el MIRPS cuenta con grupos de trabajo sobre la recepción, procesamiento y admisión de personas con necesidades de protección; desplazamiento interno; gobernabilidad local; y acceso al mercado laboral y formación profesional (MIRPS, 2021b). La presidencia pro tempore es rotada entre los países miembros.

El campo de acción del MIRPS se centra en las siguientes áreas específicas (ACNUR, 2022):

- 1)** Construcción de sistemas nacionales de asilo.
- 2)** Establecimiento de mecanismos de recepción en países de tránsito.
- 3)** Mejora de las condiciones en países de origen para el retorno.
- 4)** Abordaje de causas estructurales de desplazamiento forzado y violencia.
- 5)** Expansión de las soluciones de un tercer país para las personas de El Salvador, Guatemala, Honduras en necesidad de protección.
- 6)** Alianzas para mejorar efectividad y holismo de respuesta.
- 7)** Apoyo a otros mecanismos regionales de coordinación.

La creación de R4V y el Proceso de Quito, muestran que ha habido un claro reconocimiento tanto de actores estatales como de organizaciones de la sociedad civil de la necesidad de abordar la crisis migratoria de Venezuela de manera mancomunada.

El proceso de conformación de tales mecanismos no ha estado libre de controversias, las cuales serán abordadas en la siguiente sección, pero significa un avance importante en la coordinación a nivel regional. Mientras que R4V tuvo al inicio un fuerte foco humanitario, liderado por el ACNUR y la OIM, actualmente hay un mayor balance con el desarrollo y las soluciones duraderas. La entrada en escena del MIRPS representa un esfuerzo incipiente de asignarle mayor peso al tema de la migración y el desplazamiento forzado en Centroamérica por parte de los gobiernos de la región.

4.4. Otros mecanismos de coordinación

Actualmente, las organizaciones de la sociedad civil juegan un papel relevante en la coordinación humanitaria a nivel regional y participan activamente en los mecanismos puestos en marcha o liderados por OCHA y otras agencias de Naciones Unidas (ACNUR y OIM en caso de R4V). Sin embargo, no hay un mecanismo de carácter regional o subregional liderado por organizaciones de la sociedad civil que tenga la batuta de la coordinación humanitaria en la región LAC. En cambio, hay en marcha distintas iniciativas de naturaleza más o menos formal que abarcan distintos temas y que surgen bajo contextos muy específicos atados a las realidades subregionales.

En la actualidad, existe la Coalición LAC RMD, coordinada por Save the Children y Plan International, e integrada por 22 organizaciones, incluyendo a Acción contra el Hambre, el Consejo Noruego para los Refugiados, OXFAM, Médicos del Mundo, entre otras. Tal coalición tiene como objetivo promover el cumplimiento por parte de los Estados en la preparación y respuesta humanitaria para protección de la población refugiada, migrante y desplazada. Esto lo hacen a través de la movilización de mensajes comunes en temas prioritarios para la protección y el fortalecimiento del intercambio y acciones conjuntas entre los miembros de la coalición (Coalición LAC RMD, 2022).

Además, tanto Colombia como Venezuela cuentan con Foros Humanitarios que agrupan a varias organizaciones no gubernamentales locales e internacionales, y en Perú y en Nicaragua hay esfuerzos que apuntan en la misma dirección. Estos foros de carácter nacional han iniciado esfuerzos, apoyados por ICVA (International Council of Voluntary Agencies), para fortalecer sus lazos mutuos e intercambiar buenas prácticas, pero tales espacios aún son esencialmente de carácter informal.

Debemos citar, por último, el papel coordinador de esfuerzos humanitarios que están jugando algunos organismos donantes globales y, muy especialmente, la DG ECHO de la Comisión Europea. Algunos de los mecanismos de programación regional de la DG ECHO incorporan alusiones a la coordinación y en el caso de algunos países, como Colombia, esto ha sido muy relevante. El caso de la ayuda humanitaria de los Estados Unidos, a través de diversos instrumentos, podría considerarse en la misma línea [3].

[3] Rebasa los objetivos de este informe analizar estos esfuerzos desde fuera de la región.

V. Tendencias en coordinación y perspectivas de futuro

Ante la existencia de una multiplicidad de mecanismos de coordinación y los cambios importantes en materia de necesidades humanitarias en la región, esta sección analiza las tendencias observadas y las perspectivas a futuro de los mecanismos de coordinación humanitaria citados anteriormente. Las circunstancias actuales de estos mecanismos, sus retos, y perspectivas descritas a continuación se basan en gran medida en el resultado de las entrevistas realizadas a las personas expertas entrevistadas para este estudio.

5.1. El reto de adaptarse a un nuevo panorama humanitario

Uno de los principales retos para la coordinación humanitaria en América Latina y el Caribe ha sido adaptarse a las nuevas realidades humanitarias impuestas por el cambio climático y por la persistencia de crisis crónicas y el agravamiento de ciertas situaciones complejas que incluyen la conflictividad violenta.

La gran mayoría de mecanismos puestos en marcha en la región hacen un particular énfasis en la respuesta a los desastres producidos por fenómenos naturales que tradicionalmente han afectado a los diferentes países. Por ejemplo, en Centroamérica y el Caribe CEPREDENAC y CDEMA han logrado un significativo nivel de preparación para responder al período de huracanes de mitad de año. También hay suficiente experiencia para la coordinación de la respuesta humanitaria en caso de terremotos.

Sin embargo, varias de las personas entrevistadas para este estudio manifestaron que los mecanismos de coordinación humanitaria vigentes en la región aún carecen de capacidades para responder a fenómenos y emergencias cada vez más comunes debido al cambio climático. Está el caso de Argentina, la cual ha enfrentado incendios de una magnitud sin precedentes en tiempos recientes debido a la sequía que esa región ha experimentado en los últimos años. De acuerdo a algunas personas que han participado en la respuesta a esta emergencia, Argentina no recurrió a los mecanismos multilaterales de coordinación humanitaria como la RMAGIR porque no consideraba que estos contarán con la experticia y con la capacidad para ofrecerle a Argentina herramientas adecuadas para abordar la crisis humanitaria ocasionada por los incendios. En otros casos, los países no realizan llamamientos internacionales de ayuda ni recurren a mecanismos de coordinación regional por creer que ello supone un reconocimiento de su debilidad.

Esto también ocurre con las emergencias complejas que no son resultado necesariamente de desastres, sino de violencia armada y crisis económicas en la región, o de la suma de varias de esas variables. Por ejemplo, las necesidades humanitarias generadas por fenómenos de violencia como la lucha entre pandillas y crimen organizado en Centroamérica, o como el conflicto armado en Colombia, no tienden a ser abordadas desde una perspectiva de coordinación humanitaria regional o subregional.

En estos casos, mecanismos como REDLAC han sido útiles para compartir información que pueda facilitar el actuar de organizaciones humanitarias de la sociedad civil y les permite desplegar la asistencia humanitaria de manera más oportuna. Personas entrevistadas, no obstante, sugirieron que en estos temas REDLAC ha podido ponerle mayor atención a las crisis de largo plazo y a formular respuestas más contundentes para abordarlas, como en el caso de las necesidades humanitarias de carácter permanente en Haití. Otros mecanismos regionales y subregionales, como los que forman parte de las iniciativas de integración, carecen de competencias para abordar los retos humanitarios en materia de protección de las comunidades afectadas por tales fenómenos de violencia. Esto se debe en parte, de acuerdo a algunas personas entrevistadas, a que los gobiernos en la región consideran que tales temas entran en una categoría de mayor sensibilidad política.

Algo similar ha ocurrido con la creciente crisis migratoria que enfrenta la región. Los incesantes y crecientes flujos migratorios desde Centroamérica y el Caribe hacia México y Estados Unidos, ahora sumados al éxodo desde Venezuela, han desembocado en una situación que ha desbordado cualquier capacidad de los mecanismos de coordinación vigentes hace unos años atrás. En ausencia de tales espacios, y haciendo especialmente énfasis en la migración desde Venezuela, así como en la crisis centroamericana, desde 2017 han surgido tres grandes iniciativas de coordinación regional para llenar los vacíos existentes en un subcontinente que no estaba acostumbrado a enfrentar tal magnitud de flujos transfronterizos.

La primera iniciativa es la del Proceso de Quito, que surgió como un espacio político de diálogo frente a la crisis migratoria generada por las difíciles condiciones en Venezuela y que poco a poco ha ido sumando países y creando grupos de trabajo de carácter técnico que han logrado impulsar iniciativas conjuntas de coordinación para la respuesta. Sin embargo, debido a la naturaleza más política que humanitaria de este foro, ha habido poco espacio para profundizar la coordinación a mayores niveles en temas como la regularización, y cualquier cambio político significativo en los países miembros puede debilitar este mecanismo en el medio plazo.

La segunda iniciativa es la de R4V. Esta plataforma, liderada por ACNUR y OIM, ha logrado convocar a más de 192 organizaciones de diverso tipo de 17 países para coordinar la respuesta a la crisis con un enfoque de coherencia y consistencia, lo cual por sí mismo ya es un resultado meritorio. Actualmente publica un Plan de Respuesta Regional para Refugiados y Migrantes (RMRP por sus siglas en inglés) anualmente, en el que actualiza los datos clave recogidos en cada país, destaca los principales desafíos y avances por país y por temática, y define la estrategia de respuesta anual. Tal estrategia ha permitido canalizar de manera más eficiente y ordenada los recursos de cooperación internacional. Esto es un gran avance en materia de coordinación humanitaria por parte de actores clave involucrados en la atención de población refugiada y migrante en la región.

Desde su lanzamiento, R4V ha logrado edificar plataformas nacionales y subregionales que pretenden articularse con los mecanismos de coordinación humanitaria ya existentes.

A pesar de ello, ha tenido dificultades para articularse con la arquitectura de coordinación humanitaria ya existente en el caso de Colombia. Colombia es un país que, debido a su conflicto armado interno, cuenta con un robusto Equipo Humanitario País liderado por OCHA y la llegada de R4V (llamado GIFMM, Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos, en Colombia) incrementó el riesgo de duplicación de esfuerzos y descoordinación a nivel nacional. De acuerdo a personas del sector humanitario en Colombia, incluyendo donantes, miembros de organizaciones internacionales, y miembros de la sociedad civil, la coordinación entre ambos espacios a través de lo que se ha denominado como el sistema *back-to-back* ha ayudado a aprovechar mutuamente los espacios de encuentro de las organizaciones participantes, lo que ha mitigado el desgaste y la duplicación de esfuerzos (Rey, Abellán, & Gómez, 2022). A nivel local, los GIFMM locales también han avanzado de modo importante en su articulación con instancias ya existentes a través de los puestos de mando unificados.

Pese a ello, algunas personas entrevistadas para este estudio destacaron que la existencia del GIFMM ha complejizado la coordinación en ciertas circunstancias. Particularmente, ha dejado ciertos vacíos en materia de definición y titularidad de la respuesta en casos en los cuales, por ejemplo, la población refugiada y migrante es a su vez víctima del conflicto o es afectada por algún desastre. Habiendo sido creado tan solo en el 2018, aún se requiere algo más de tiempo para que se armonicen los espacios de coordinación existentes en un escenario tan complejo como el colombiano, el cual enfrenta un nuevo panorama humanitario que no había tenido que asumir a lo largo de su historia.

Por último, la tercera iniciativa es la del MIRPS, la cual, desde su creación en 2017, ha mostrado avances significativos en el caso de la migración en Centroamérica y México. Por ejemplo, ha abierto espacios de discusión entre los países miembro para compartir experiencias sobre el fortalecimiento de los procesos de recepción, procesamiento y admisión de personas con necesidades de protección. Además, ha realizado actividades de fortalecimiento de capacidades y conocimientos técnicos en materia de migración y protección a varios gobiernos locales de los países miembro. El MIRPS también ha mostrado interés en abrir canales de diálogo con la sociedad civil, por lo que ha realizado consultas y sesiones de trabajo para construir un Mecanismo de Diálogo Regional entre Organizaciones de la Sociedad Civil del MIRPS (MIRPS, 2021b).

5.2. La disminución del peso de OCHA con respecto al ACNUR y la OIM

Mientras los nuevos retos en materia humanitaria aumentan, el papel de OCHA, el organismo de la ONU encargado de la coordinación humanitaria ha ido, según la mayor parte de las fuentes, disminuyendo en la región. En las últimas décadas, OCHA-ROLAC se había destacado como uno de los principales actores humanitarios en la región en promover la coordinación, tanto entre Estados como entre ONG internacionales y locales, así como entre organismos de Naciones Unidas. Por ejemplo, en 2003 ROLAC puso en marcha REDLAC, la cual reúne a más de 40 entidades, entre ellas UNICEF, el PMA, la OIM, OXFAM y Plan International, y cuenta con la participación de invitados como AECID, ECHO, y USAID. Inicialmente, REDLAC nació con un mayor énfasis hacia la preparación y respuesta a desastres, pero poco a poco fue involucrándose también en aspectos relacionados a la prevención (Weiss, 2008, p. 10).

REDLAC, de acuerdo a la mayoría de las personas entrevistadas para este estudio, ha sido y sigue siendo un mecanismo fundamental para compartir información humanitaria a través de la región. La puesta en marcha de REDLAC ha permitido que aspectos regionales de la respuesta humanitaria a desastres logren mayor atención por parte de las sedes globales de las organizaciones miembro. También ha servido como un espacio para hacer ajustes al sistema de clústeres y para repensar la acción humanitaria desde una perspectiva latinoamericana.

Aparte de REDLAC, ROLAC también jugó un papel fundamental en la creación de REDHUM (Acrónimo de Red Humanitaria) en 2007, una página web humanitaria interagencial que fue apoyada por la cooperación española o la cooperación suiza, entre otras, aunque actualmente ha perdido relevancia siendo sustituida de facto por Humanitarianresponse [4]. En términos generales, las personas entrevistadas con las que se profundizó sobre REDHUM valoraban positivamente este espacio, ya que permitió la proliferación de guías, buenas prácticas, y reportes en español, en un momento donde los debates humanitarios ocurrían principalmente en otros idiomas y, por ende, excluían a Latinoamérica de estos espacios.

En aras de fomentar una mayor coordinación entre los Estados de la región LAC, OCHA también promovió la creación de la reunión MIAH, con la cual se pretendía convocar a las diferentes instituciones de protección y defensa civil de la región a conversaciones anuales para el intercambio de buenas prácticas.

Algunas personas entrevistadas destacaron que tal mecanismo logró alcanzar objetivos de coordinación relevantes. Por ejemplo, destacaron que, por medio de este foro, algunos países tuvieron la oportunidad de intercambiar conocimientos en materia de gestión del riesgo e incorporar innovaciones frente a operaciones de respuesta humanitaria. El MIAH dio pie también para que se acordaran ejercicios conjuntos, entre otros.

A pesar del rol significativo que ha jugado OCHA en la región, su papel ha ido decreciendo en los últimos años, especialmente a partir de las reformas internas y reducción de presupuesto desde el año 2017 (Oakford, 2017). Tal situación llevó a que OCHA recortara sus operaciones en países como Colombia, dejara de apostarle con tanta determinación a la promoción de espacios de coordinación regional interestatal como la reunión MIAH, y limitara su participación en otros espacios como CEPREDENAC o CDEMA. Adicionalmente, los recursos de Naciones Unidas para asuntos humanitarios en la región suelen fluctuar en contra de una mayor asignación presupuestaria debido a la emergencia de situaciones humanitaria muy graves y más mediáticas, como en el caso de Siria y ahora de Ucrania. Aunque la mayor parte de personas entrevistadas reconocen el positivo rol de OCHA en la respuesta a la pandemia de la Covid-19, la respuesta a crisis graves como las derivadas de los huracanes Eta y Iota o la apertura de espacios humanitarios en la migración centroamericana y en la crisis interna venezolana, también existe un acuerdo bastante generalizado sobre que se ha producido un cierto retroceso.

El mayor ejemplo de la disminución del papel de OCHA en su capacidad para coordinar asuntos humanitarios en la región se dio en 2018, cuando el Secretario General de Naciones Unidas dio prelación al ACNUR y a la OIM sobre OCHA para coordinar la plataforma R4V, creada para dar una respuesta cohesionada a la crisis migratoria de Venezuela. Esta plataforma ha sido una de las piezas centrales para coordinar la respuesta entre los 192 socios de 17 países diferentes.

[4] <https://www.humanitarianresponse.info/es/operations/latin-america-and-caribbean>

Tanto a nivel subregional, nacional, como local, R4V ha establecido vínculos con los gobiernos para canalizar fondos y estructuras respuestas coordinadas entre los actores en terreno. En esto ha sido fundamental la elaboración del RMRP, el plan anual que ha definido responsabilidades individuales para objetivos comunes en los distintos GTRM locales. Esto le ha permitido a R4V ser reconocida como la plataforma central para la coordinación humanitaria en el tema de la migración de Venezuela. En términos generales, la percepción de las personas entrevistadas es que, en muy poco tiempo, R4V se ha erigido como un mecanismo robusto que puede incluso servir de ejemplo para otras regiones del mundo. Es de destacar, especialmente, que en este espacio el ACNUR y la OIM han logrado alcanzar un grado de armonía que, a pesar de que algunas personas entrevistadas afirman que tomó bastante tiempo, pocas veces se ve en la respuesta a otras crisis migratorias en diferentes latitudes. Además, los GTRM locales también han alcanzado niveles positivos de articulación con las autoridades locales.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, algunas personas entrevistadas resaltaron que uno de los problemas de la aparición de R4V en el panorama es la posible duplicación y confusión de tareas con REDLAC, ROLAC, y los Equipos Humanitarios País que OCHA coordina.

En ese sentido, se mencionó en reiteradas ocasiones que la decisión del Secretario General de delegar el liderazgo de la respuesta a la crisis migratoria venezolana al ACNUR y la OIM ha causado roces significativos con OCHA, la cual ha quedado relegada a un segundo plano en este tema, a pesar de que ya contaba con experiencia significativa en coordinación en la región, mientras que ACNUR y OIM carecían de ella.

Hay una sensación generalizada de que la decisión de excluir a OCHA del liderazgo en este tema fue una oportunidad perdida para hacer uso de los equipos humanitarios país (EHP) ya establecidos en la región, los cuales han funcionado históricamente relativamente bien.

Este declive de OCHA, exacerbado por el hecho de que el ACNUR y la OIM hayan tomado mayor protagonismo, ha llevado a que muchos actores que participan en la coordinación humanitaria en la región consideren que OCHA ya no ocupa un papel central en la atención a emergencias humanitarias, sino que ven a tal organización estando meramente al costado. Tal percepción tiene consecuencias prácticas, como el hecho de que los organismos de protección civil pierdan interés por los mecanismos de coordinación promovidos por OCHA. Ejemplo de ello es el declive de las reuniones del MIAH, que se reunió por última vez en 2019 en Argentina. Muchas de las personas entrevistadas valoraron el rol que había jugado la reunión MIAH desde 2008, pero consideraban que tal espacio había perdido ya su relevancia cuando se inició la pandemia y se cerró cualquier posibilidad inmediata de llevar a cabo reuniones presenciales. Actualmente, se está discutiendo la posibilidad de revivir este mecanismo, especialmente ahora que las restricciones de movilidad como resultado de la pandemia están desapareciendo. Sin embargo, son pocos los actores participantes que están buscando dar pasos concretos hacia esa dirección.

5.3. Mecanismos de iniciativas de integración al vaivén de la política regional

La mayoría de los mecanismos de coordinación humanitaria analizados en este estudio forman parte de iniciativas más grandes de integración regional.

A diferencia de Europa donde la Unión Europea ha logrado establecerse como el gran proyecto de integración continental, en la región LAC hay una extensa proliferación de proyectos de integración regional y subregional, los cuales, a su vez, tienen un alcance significativamente más limitado que el de la Unión Europea. Esto ha llevado a una proliferación de iniciativas intergubernamentales de coordinación humanitaria en la región, las cuales en muchas ocasiones se solapan entre sí. Por ejemplo, un país como Bolivia participa en los mecanismos de la CAN, la OEA, y la UNASUR.

Sin embargo, y a diferencia de la Unión Europea, la mayoría de las iniciativas de integración regional en América Latina experimentan momentos de vigor y declive en períodos muy cortos de tiempo, determinados fuertemente por el agitado vaivén político en la región y otras causas como los niveles de interdependencia relativamente bajos (Pelfini, 2013). Tal es el caso de UNASUR, creada en 2008 y puesta en marcha en 2011, la cual en su momento reunió a todos los países de Suramérica, pero para 2022 ya solo continúan de manera activa Venezuela, Bolivia, Guyana y Surinam. A partir de 2018, Colombia, Perú, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Paraguay, todos con gobiernos que se oponían políticamente al régimen de Maduro en Venezuela y que consideraban que la UNASUR respondía ahora a la agenda venezolana, suspendieron su participación o se retiraron de tal organización. Ante este escenario, el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Gestión Integral de Riesgos de Desastres de la UNASUR, creado en 2013, ha perdido cualquier relevancia que pudiera haber llegado a tener en algún momento.

Al abandonar UNASUR, la gran mayoría de países se adhirieron al proyecto de integración regional PROSUR, el cual desde 2019 creó el Grupo de Trabajo para el área temática Gestión del Riesgo de Desastres y Desarrollo Resiliente. Tal grupo hasta ahora no muestra mayores avances. Ese mismo año aprobó su plan sectorial y tan solo hasta mediados de 2021, durante la presidencia pro tempore de Colombia, hubo una reunión virtual en la que tan solo participaron Brasil, Colombia, Chile y Perú para poner en marcha los cuatro subgrupos contemplados por el grupo de trabajo (PROSUR, 2021b). El giro a la izquierda de países como Argentina, Perú y Chile en los últimos tres años probablemente debilitará la capacidad operativa de este foro.

Tal escenario, de acuerdo a la gran mayoría de personas entrevistadas para este estudio, es similar al de varios otros mecanismos de coordinación humanitaria adscritos a proyectos de integración regional y subregional. Por ejemplo, CAPRADE, creado en 2002 y el cual forma parte de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), tuvo mayor relevancia hace varios años resultado de una importante inversión de la cooperación europea, pero su importancia y peso en la coordinación humanitaria en la región ha ido decreciendo de la mano del leve declive mismo de la CAN. Tal declive es resultado de varias razones, entre las que destaca la prevalencia de los intereses particulares de cada gobierno de turno por encima del proceso de integración subregional (Blanco, 2014).

A su vez, MERCOSUR se encuentra sumergido en una profunda crisis evidenciada por la falta de coordinación subregional en respuesta a la pandemia de Covid-19 (Bono, 2021). Poco a poco, los avances de este proyecto de integración se han ido diluyendo como resultado de los enfrentamientos y tensiones dentro del bloque causados por la búsqueda de diversificación comercial de algunos de sus miembros.

En este contexto, la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Gestión Integral de Riesgos de Desastres ya lleva más de un año sin reunirse, y algunas personas entrevistadas para este estudio que pertenecen a las instituciones de protección civil de estos países, manifestaron que actualmente hay poca voluntad de usar tal mecanismo para la coordinación humanitaria.

Si bien en Suramérica los proyectos de integración regional no han llevado a que surjan mecanismos de coordinación humanitaria suficientemente sólidos, la historia es relativamente diferente en Centroamérica y el Caribe. En estas subregiones se han destacado en mayor medida CEPREDENAC, como parte del Sistema de Integración Centroamericano, y CDEMA, de la Comunidad del Caribe. Miembros de organizaciones internacionales y de la cooperación internacional entrevistados para este estudio resaltaron que ambos mecanismos han logrado conseguir mayor protagonismo en coordinación humanitaria y gestión de riesgo de desastres.

Por ejemplo, de acuerdo a varias personas entrevistadas, CEPREDENAC jugó un importante rol de coordinación en la respuesta a la emergencia causada por los huracanes Eta e Iota a finales de 2020. A través de este espacio, se activó el Mecanismo Regional de Asistencia Humanitaria ante Desastres del Sistema de la Integración Centroamericana (MecReg-SICA) para activar las acciones coordinadas en materia de prevención, mitigación, respuesta y recuperación. Tal medida permitió articular con gran agilidad a varios Estados miembro y asociados quienes lograron movilizar asistencia humanitaria y equipos de rescate a países fuertemente afectados como Honduras (SICA, 2020).

La principal razón sugerida por las personas entrevistadas para que tanto CEPREDENAC como CDEMA no se vean fuertemente afectadas por los cambios políticos en Centroamérica y el Caribe es que, a diferencia de Suramérica, esta subregión se ve enfrentada a un ciclo anual de fenómenos naturales que suele impactar a varios países a la vez. Esto ha llevado a que, por ejemplo, se intensifique el trabajo previo a la temporada de huracanes y se valore en mayor medida la necesidad de compartir información actualizada y oportuna sobre los fenómenos naturales que impactan al mismo tiempo a varios miembros de estas iniciativas de integración subregional. Esto ha permitido que se consolide una burocracia algo más estable dentro de los comités o secretarías técnicas, lo que a su vez genera una mayor estabilidad dentro de estos mecanismos ante los pulsos políticos regionales.

Por último, el Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales, creado por la Asamblea General de la OEA en 1999, ha logrado mantenerse relativamente vigente, aunque con un alcance limitado. Un éxito importante ha sido haber facilitado una mayor coordinación de las instituciones que forman parte del sistema interamericano, como la Red Interamericana de Mitigación de Desastres, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Panamericana de la Salud (OEA, 2014).

El papel de la OEA, sin embargo, se ha puesto en tela de juicio por varios países de peso significativo en la región, como México y Argentina, particularmente por el papel preponderante que juegan los Estados Unidos dentro de esta organización. Ambos países han tratado en los últimos años de decantar la coordinación de asuntos regionales en favor de la CELAC, un foro que había perdido relevancia con el giro a la derecha temporalmente de varias naciones, incluyendo a Argentina, en la última década (Camhaji, 2021).

Este espacio de integración, sin embargo, aún tiene el gran desafío de pasar de la retórica a la acción en materia de coordinación humanitaria y gestión de riesgo de desastres. Ya tanto México como Argentina han hecho un llamado a intensificar el trabajo de la CELAC en este campo, pero aún se requiere de tiempo para ver cómo se materializan tales intenciones.

En términos generales, estos ejemplos muestran que los mecanismos de coordinación humanitaria adscritos a proyectos más grandes de integración tienden a quedar supeditados al cambiante vaivén político de la región. Aparte de CDEMA y CEPREDENAC, otros mecanismos de coordinación como CAPRADE de la CAN o RMAGIR de MERCOSUR han sufrido fuertes impactos en la medida en que países miembros abandonan estos foros o hay cambios de administraciones que dejan de priorizar tales espacios.

5.4. El predominio de la cooperación bilateral

La sección anterior muestra que, actualmente, la región cuenta con una abundante cantidad de mecanismos regionales y subregionales encargados de facilitar la coordinación interestatal para la atención de situaciones humanitarias que van más allá de compartir información y promover prácticas comunes, sino que también ahondan esfuerzos atender emergencias de manera conjunta. Sin embargo, tales mecanismos suelen encontrarse en situaciones de debilidad debido a los constantes cambios políticos en la región. En todo caso, como han argumentado ya otros autores, la ayuda bilateral sigue siendo el mecanismo preferido de los gobiernos latinoamericanos para apoyarse en este tipo de situaciones (Gómez & Lucatello, 2020, pág. 4).

La inclinación de los Estados de la región hacia los mecanismos bilaterales de asistencia humanitaria es un hecho que este estudio ha confirmado a través de varias entrevistas a miembros de alto nivel de las instituciones de protección o defensa civil y de organizaciones internacionales. Por ejemplo, de las 94 misiones regionales de la Comisión de Cascos Blancos de Argentina entre 2003 y 2013, el 61% fueron resultado de acuerdos bilaterales con los Estados receptores de la ayuda. En contraste, la Comisión de Cascos Blancos ha hecho mayor uso de los mecanismos multilaterales para sus misiones extra regionales. En ese mismo período, solamente el 34% de las 26 misiones extra regionales fueron de carácter bilateral, mientras que el 66% restante consistió en misiones de carácter multilateral (Colombo, y otros, 2014).

De acuerdo a las personas entrevistadas para este estudio, los Estados de la región suelen preferir mecanismos bilaterales para coordinar la ayuda por varias razones. En primer lugar, ofrecen mayor agilidad para movilizar recursos y personal prontamente a las zonas donde se han presentado desastres. Por ejemplo, como observan Olaya, Godoy y Mejía (2007, pág. 6), los instrumentos creados en el seno de las instituciones de carácter regional y subregional han avanzado a un paso más lento que los problemas compartidos. Ante este escenario, y especialmente ante la complejidad de alcanzar consensos alrededor de las amenazas emergentes, los Estados se decantan por actuar de manera unilateral o, como máximo, bilateral. En segundo lugar, algunas de las personas entrevistadas afirmaron que varios países ven en la coordinación bilateral de asuntos humanitarios la oportunidad de fortalecer los vínculos de amistad con sus socios estratégicos de acuerdo a cálculos geopolíticos.

Esto, además, es algo en lo que coincide la literatura sobre este tema (Aguilar, 2012, pág. 96). Uno de los casos más destacados es el de la ayuda humanitaria brindada por México a la región. De acuerdo a Prado y Velázquez (2013, pág. 126), la ayuda humanitaria de este país ha sido esencialmente bilateral y ha estado principalmente dirigida a los países con mayor valor geoestratégico en la región. Por ejemplo, México ofreció ocho millones de dólares a Haití y su Secretaría de Relaciones Exteriores lanzó la iniciativa “Alianza México por Haití” para la construcción de infraestructura en el país caribeño tras el terremoto de 2010. Honduras, Cuba y Guatemala también han sido importantes receptores de ayuda humanitaria respondiendo a las prioridades de la agenda internacional de México.

Brasil ha sido otro país que ha destacado por invertir capital en su cooperación bilateral Sur-Sur en materia humanitaria siguiendo intereses geopolíticos y buscando abrirse un espacio como potencia regional. Sin embargo, esto ha ido cambiando como resultado del período de inestabilidad política seguido por la presidencia de Jair Bolsonaro.

También está el caso de Cuba como actor que provee ayuda humanitaria, muy reconocida en la región por sus misiones médicas en países con los que no hay una afinidad ideológica clara. Según Cocco Beltrame (2016), a pesar de que la solidaridad internacional cubana responde a una concepción profunda de solidaridad entre los pueblos, ésta no se encuentra libre de cálculos en materia de política exterior. Por ejemplo, a pesar de que la asistencia humanitaria brindada por Cuba no necesariamente se ha traducido en réditos económicos a corto plazo, sí ha servido para estrechar vínculos de solidaridad que se han traducido en apoyos a Cuba en organismos multilaterales. Tal es el caso del trabajo realizado por Cuba en varios países africanos y, especialmente, en la ayuda brindada tras los terremotos en Chile, Perú, Nicaragua y El Salvador entre las décadas de 1960 y 1980 (Cocco Beltrame, 2016, p.. 118).

Según resalta Ayllón (2015), esta apuesta por la cooperación Sur-Sur en lo humanitario, al igual que en otras esferas, se ve fuertemente afectada también por la realidad política a nivel interno. En este sentido, la apuesta por la coordinación bilateral ofrece estructuras más maleables para que los Estados ofrezcan ayuda humanitaria dependiendo de la coyuntura política y los intereses de política exterior del gobierno de turno. Tal variabilidad, especialmente en una región con tan alta convulsión política, favorece un actuar bilateral mucho más cortoplacista por encima de una apuesta de mediano o largo plazo por la coordinación humanitaria a través de mecanismos multilaterales. En cualquier caso, este tipo de actuaciones refleja una cierta confusión, bastante generalizada en la región, entre la mera ayuda de emergencia y la asistencia basada en principios humanitarios y en el respeto a los marcos internacionales convencionales en la materia. Tras los acuerdos de la WHS en este tema y la defensa del humanitarismo basado en principios sería conveniente estimular el debate en torno a este aspecto en la región.

5.5. Perspectivas de liderazgo regional para la coordinación humanitaria

Para entender cómo contrarrestar la tendencia de coordinación bilateral y abogar por una acción humanitaria coordinada de manera multilateral en la región, este estudio indagó en las entrevistas sobre qué países están en la capacidad y tienen la intención de asumir un rol protagonista en la promoción y el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación observados anteriormente.

Los resultados de esta indagación arrojaron versiones variadas y contradictorias frente al papel que pueden jugar algunos Estados, dependiendo de su músculo diplomático, sus intereses regionales, y la experiencia acumulada en materia humanitaria.

Un país mencionado en reiteradas ocasiones fue Argentina, la cual, al ser un país de renta media y de significativa influencia en Suramérica, y particularmente en algunas iniciativas de integración subregional, puede asumir un rol más protagónico. La creación de la Comisión de Cascos Blancos hace casi 30 años le ha dado a Argentina experiencia acumulada en el despliegue de operaciones humanitarias, tanto en la región, como a nivel global; un elemento que, de acuerdo a algunas personas entrevistadas, también le da a este país herramientas sólidas que pueden usarse para propiciar una mayor coordinación de asuntos humanitarios en la región. Adicionalmente, la reciente creación de la Agencia de Cooperación Internacional y Cascos Blancos, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto puede ser interpretada como el intento de este país de asignarle un mayor peso a la cooperación internacional en materia humanitaria. Por último, durante la presidencia pro tempore de la CELAC en el año 2021, Argentina le ha dado algo de peso a los asuntos de la coordinación y gestión del riesgo de desastres. Sin embargo, otras personas han resaltado que, a pesar de esta experiencia acumulada, la política exterior de Argentina, especialmente la política humanitaria, tiende a variar fuertemente dependiendo del gobierno de turno.

En el caso de Brasil, el otro país con peso significativo en Suramérica y que en el pasado mostró interés por jugar un papel de liderazgo regional y por promover el multilateralismo para afrontar retos compartidos con los países vecinos (Soares de Lima & Hirst, 2006), no hay evidencia de que en la actualidad cuente con el interés de asumir tal rol nuevamente.

De acuerdo a las personas entrevistadas, este también es un caso en el que la política exterior ha variado fuertemente de acuerdo al gobierno de turno. Las tendencias actuales, que parecieran favorecer el aislacionismo de Brasil de los problemas regionales, limitan cualquier perspectiva a corto plazo de Brasil como un actor que fomente la coordinación multilateral en materia humanitaria.

En Centroamérica, América del Norte y el Caribe, como se mencionó anteriormente, México ha hecho una apuesta importante por la cooperación Sur-Sur y busca jugar un papel protagónico en la región. Además, el gobierno actual, al igual que en el caso de Argentina, ha buscado fortalecer la CELAC como un foro para la coordinación de asuntos regionales, incluyendo la coordinación humanitaria y gestión del riesgo de desastres. Sin embargo, de acuerdo algunas personas entrevistadas, el gobierno mexicano recientemente también ha mirado excesivamente para adentro, especialmente frente a lo que concierne a retos humanitarios crónicos en Centroamérica y en el propio México como la migración y la violencia urbana.

Por último, están los casos de países con menor peso regional a nivel político, pero con ciertas ventajas comparativas en materia humanitaria. Tal es el ejemplo de Panamá, país que se ha consolidado como un Hub operacional de gran significación para la región, ya que allí se ha establecido el Depósito de Respuesta Humanitaria de las Naciones Unidas y también se han asentado diferentes agencias relevantes para la coordinación humanitaria regional. En este sentido, este papel de Hub de Panamá puede explotarse aún más, sirviendo como centro para la formación en coordinación humanitaria para el personal de otros países de la región LAC y también para la consolidación de los mecanismos de intercambio de información en gestión de riesgo y atención de desastres.

Aparte de Panamá, también está el caso de Colombia, una nación que, debido a su larga experiencia de conflicto armado y necesidades humanitarias, ha logrado consolidar un significativo conocimiento de la coordinación humanitaria y su articulación con otros elementos del desarrollo, los derechos humanos, y la construcción de paz. El Estado colombiano ha desarrollado instituciones capaces de poner en marcha acciones de reparación y de asistencia humanitaria para millones de víctimas del conflicto armado y su marco institucional y experiencia en materia de gestión de riesgos y defensa civil es altamente valorado por algunas de las personas entrevistadas. Además, el Equipo humanitario país y los clústeres en Colombia son considerados como ejemplos positivos para la región, y, actualmente, el sistema *back-to-back* también ofrece la oportunidad de servir como laboratorio para hallar buenas prácticas en materia de coordinación humanitaria en escenarios de alta complejidad. Sin embargo, más allá de la experiencia acumulada a lo largo de décadas, algunas personas entrevistadas cuestionaron tanto la capacidad como la intención de Colombia de exportar ese *know-how*.

Algunas personas entrevistadas insistieron en que un rasgo común en todos estos países que dificulta el surgimiento y consolidación de un liderazgo regional a largo plazo en materia humanitaria es la dificultad de consolidar un servicio público profesionalizado que permanezca luego de un cambio de gobierno. Los cambios de gobierno en la gran mayoría de países de la región significan una ruptura de procesos debido al relevo de gran parte del personal contratado por el Estado, lo que implica que personas formadas durante los años anteriores salen de sus puestos para dar espacio a nuevo personal generalmente seleccionado dando mayor peso a criterios políticos que técnicos (Weiss, 2008, p. 23).

Esta tendencia tiene particular impacto en los cargos medios y altos del Estado, ya que el posicionamiento en materia internacional tiende a responder en una importante medida más a intereses y sensibilidades individuales de quien ocupa el cargo que a una estrategia de largo aliento de política exterior.

5.6. El rol de las organizaciones de la sociedad civil en la coordinación regional

Como se mencionó anteriormente, la región carece de mecanismos formales de la sociedad civil de carácter regional para la coordinación humanitaria. Por ejemplo, en el caso del Cono Sur, las organizaciones de la sociedad civil tienen cierta fortaleza y articulación sólida dentro de los Estados, pero carecen de mecanismos para coordinarse de manera subregional. De acuerdo a algunas personas entrevistadas, esto se debe a varias razones. En primer lugar, los países del Cono Sur cuentan con gobiernos más fuertes, cuyas instituciones de protección civil y ministerios tienen mayor fortaleza para jugar un papel de liderazgo en la coordinación con los países vecinos. En segundo lugar, al ser una subregión que tradicionalmente no ha enfrentado fenómenos que afecten simultáneamente a varios países, como es el caso de Centroamérica, hay menos incentivos para crear mecanismos de carácter permanente para fomentar el diálogo y la coordinación de organizaciones de la sociedad civil a nivel subregional. Sin embargo, vale la pena resaltar que el aumento de riesgos a causa de sequías e incendios en la triple frontera entre Paraguay, Brasil y Argentina podría alterar significativamente estos incentivos y empezar a propiciar mayor comunicación entre las organizaciones de la sociedad civil en el Cono Sur.

En Centroamérica y el norte de Suramérica hay mayores avances en esta materia. La Coalición LAC RMD ha mostrado evidencia del interés de las organizaciones de la sociedad civil por enviar mensajes coordinados para la atención de la población refugiada, migrante y desplazada en la región y por crear vasos comunicantes con otros actores humanitarios relevantes. Por ejemplo, en 2021 lideró un Encuentro de Alto Nivel con Sociedad Civil en Solidaridad con Refugiados y Migrantes Venezolanos, y en 2022 abrió un diálogo con la presidencia pro tempore y la Secretaría Técnica del Proceso de Quito para generar oportunidades de colaboración.

Adicionalmente, ICVA ha hecho una apuesta significativa por fomentar espacios de coordinación subregional. Algunos avances son los encuentros y eventos conjuntos entre los Foros humanitarios de Colombia y de Venezuela, lo que ha resultado en la elaboración de directorios de las distintas organizaciones en ambos países, un repositorio conjunto e incluso chats de Whatsapp para la coordinación de actividades y operaciones en terreno. Aunque estos avances aún son esencialmente de carácter informal, se espera que con la conformación de los Foros humanitarios en Perú y Nicaragua se amplíen las posibilidades de estructurar mecanismos de carácter regional para la coordinación humanitaria liderados por la sociedad civil.

En todos los casos, varias personas entrevistadas hicieron énfasis en que los espacios de coordinación en los que participan organizaciones de la sociedad civil están ocupados principalmente por organizaciones de carácter internacional –ejemplo de ello es la Coalición LAC RMD–.

El concepto de localización sigue siendo materia de debate y, como consecuencia, la falta de acuerdo no ha permitido que este concepto se aplique con mayor profundidad en la región. Paradójicamente, quienes actualmente lideran este debate en la región, de acuerdo a fuentes consultadas, son organizaciones de carácter internacional. Esto ha hecho que buena parte de las organizaciones locales queden eclipsadas en actividades de coordinación humanitaria. Por ejemplo, las organizaciones líderes de los clústeres a nivel regional son organizaciones cuyas sedes centrales quedan en Bruselas, Londres o Nueva York. Sin embargo, también hay casos de menor escala en la región como la Red Clamor (la cual articula el trabajo pastoral realizado por organizaciones de la Iglesia Católica en los temas de migración, refugio y tráfico de personas) o la Coalición por Venezuela (la cual reúne a organizaciones de la sociedad civil venezolana) que muestran un arraigado liderazgo local.

En términos generales, a pesar de que no existen mecanismos robustos y formales para la coordinación humanitaria interagencial a nivel regional o subregional de organizaciones de la sociedad civil (aparte del tema de migración y refugio), este estudio arroja que existen posibilidades y esfuerzos encaminados en esa dirección. Estas organizaciones de la sociedad civil reconocen el valor de la coordinación y están interesadas en abordar debates complejos dentro del sector, como lo son la localización y el triple nexo.

VI. Recomendaciones para la cooperación española

En términos generales, las personas entrevistadas para este estudio consideraron que la cooperación española en la actualidad juega, y puede jugar, un papel clave en el fomento y facilitación de la coordinación de carácter humanitario a nivel regional. A pesar de ser un donante humanitario modesto en comparación con la cooperación estadounidense o de la Comisión Europea, España tiene un rol significativamente importante en la región LAC debido a los lazos históricos y culturales estrechos, así como a una experiencia muy relevante en estas tareas. En ese sentido, aún así no cuente con grandes montos disponibles, sí cuenta con un músculo diplomático y de “poder blando” lo suficientemente significativo como para considerarse dentro de los cooperantes con mayor influencia en la región [5]. A continuación, señalamos una serie de recomendaciones para la cooperación española en su conjunto:

1) Liderar iniciativas de incidencia política a favor de la coordinación humanitaria regional:

Debido al peso diplomático de España en la región LAC, la cooperación española puede asumir un papel de liderazgo en la incidencia política en foros internacionales en Naciones Unidas y la Unión Europea para la promoción de la coordinación humanitaria. Esto implica acciones para volver a fortalecer a OCHA en la región, instar a los gobiernos a redoblar las apuestas por los mecanismos ya existentes, y abogar por planteamientos humanitarios basados en principios tal como se reafirmó en la Cumbre Humanitaria Mundial.

2) Promover la localización y ahondar en relaciones más horizontales con la región:

La región LAC, al ser una región donde buena parte de los países son de renta media, busca activamente establecer relaciones de carácter más horizontal en la que los cooperantes internacionales asuman más el rol de socios que de donantes. Sin negar que la región aún requiere de recursos de cooperación internacional, en los últimos años algunos donantes tradicionales han reducido o alterado su papel al percibir los avances en materia económica a nivel regional. En ese sentido, se abre una ventana de oportunidad para que la cooperación española contribuya a que actores de la región asuman un rol de mayor liderazgo en impulsar los mecanismos de coordinación y facilitar espacios de intercambio de conocimientos y buenas prácticas de manera horizontal con otras regiones.

3) Apoyar el surgimiento, la consolidación, y la coordinación entre los foros humanitarios de la sociedad civil:

La sociedad civil y particularmente las ONG puede y debe jugar un rol más preponderante en materia de coordinación humanitaria a nivel regional. El surgimiento y proliferación de los foros humanitarios de ONG en diversos países ofrece la oportunidad de consolidar espacios nacionales con vasos comunicantes a nivel regional y, actualmente, una apuesta tanto diplomática como financiera de la cooperación española puede facilitar la apertura de nuevos foros en países con crecientes necesidades humanitarias.

[5] La Evaluación de la Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española realizada en el año 2017 y publicada en 2018 apenas aborda este tema y tal vez fuera conveniente analizar en detalle el papel que ha tenido la AH de la CE a lo largo de estos años: <https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/Evaluacion%20de%20la%20Estrategia%20de%20Acci%C3%B3n%20Humanitaria%20de%20la%20Cooperacion%20Espa%C3%B1ola.pdf>

Evidentemente, en este aspecto el papel de las ONG humanitarias españolas y, más en general, de las ONG humanitarias internacionales con presencia en España y la región LAC es fundamental.

4) Fortalecer los procesos de formación humanitaria a nivel regional: Aunque la formación en materia de respuesta a desastres o incluso RRD se ha desarrollado en la región, la relativa a aspectos legales, principios humanitarios, iniciativas de calidad y rendición de cuentas, Grand Bargain o coordinación son prácticamente nulas. Existen varios retos que obstaculizan la disseminación de conocimiento sobre acción y coordinación humanitaria en la región, como la falta de oferta de programas en esta materia por parte de centros académicos, dificultad en el acceso a material que no esté traducido al español, entre otros. Una apuesta por parte de la cooperación española a robustecer los procesos formativos en la región, incluyendo esfuerzos de carácter técnico o la disseminación de guías traducidas al español, ayudaría a consolidar una masa crítica en este tema y a generar mayor conocimiento frente a los nuevos retos humanitarios a nivel regional.

5) Fomentar la incorporación adecuada del enfoque de triple nexo: El nuevo panorama humanitario en la región LAC evidencia la necesidad de adoptar nuevas herramientas para abordar los retos de carácter crónico, más allá de los desastres producidos por fenómenos naturales, como lo son la violencia urbana, el conflicto armado, y la migración por causas políticas y económicas. La aproximación del enfoque de triple nexo, puede jugar un papel relevante en unificar esfuerzos de cooperación en temas humanitario, de desarrollo y de paz que generalmente ocurren de manera desarticulada y ampliar el abanico de actores que participan en atender las necesidades humanitarias de la región.

6) Establecer fondos de carácter multianual: Uno de los retos que las personas entrevistadas enfatizaron para darle continuidad a los esfuerzos de fortalecimiento de los mecanismos vigentes es la dificultad para acceder a fondos de mediano y largo plazo, ya que los proyectos suelen tener vigencia de uno o máximo dos años. En ese sentido, la cooperación española puede considerar incorporar mayores criterios de flexibilidad para permitir la inversión en proyectos más extensos.

VII. Referencias

ACNUR (2022). Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS). Obtenido de ACNUR: <https://www.acnur.org/marco-integral-regional-para-la-proteccion-y-soluciones-mirps.html>

AECID (2022) América Latina y el Caribe. Panorama humanitario 2020-2021. 210923 Panorama Humanitario ALC 2020-21 con NIPO.pdf (aecid.es)

AECID (2020) Estrategia humanitaria para América latina 2020-2021. Obtenido de: AECID-Estrategia-Humanitaria-2020-2021-America-Latina-y-Caribe 2020-07-03.pdf

Aguilar, S. (2012). Emerging Powers, Humanitarian Assistance and Foreign Policy: the Case of Brazil during Earthquake Crisis in Haiti. *International Journal of Humanities and Social Science* Vol. 2 No. 19, 93-101.

Ayllón, B. (2015). La Cooperación Sur-Sur en América Latina y Caribe. De una época dorada a una fase incierta. *Anuario de Integración*, 11, 134-170.

Blanco, C. (2014). La crisis de la Comunidad Andina. *Revista de Derecho*, número 42, 1-32.

Bono, L. (2021). Mercosur en el marco de la pandemia por COVID 19, crónica de una crisis anunciada. *Nueva Serie Documentos de Trabajo*, número 25, 39-46.

Camhaji, E. (2021). México apuntala la CELAC y relega a la OEA en plena confrontación con Almagro. Obtenido de El País: <https://elpais.com/mexico/2021-07-24/mexico-apuntala-la-celac-y-relega-a-la-oea-en-plena-confrontacion-con-almagro.html>

CAPRADE. (s.f.). Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres. Obtenido de Comunidad Andina: <https://www.comunidadandina.org/StaticFiles/Temas/AtencionPrevencionDesastres/CAPRADE-ES.pdf>

CDEMA. (2022). About Us. Obtenido de CDEMA: <https://cdema.org/about-us#where-is-cdema-headquartered>

CEPREDENAC. (2022). Quiénes Somos. Obtenido de CEPREDENAC: https://cepredenac.org/?page_id=7453

Coalición LAC RMD. (2022). ¿Qué hacemos? Obtenido de Coalición LAC RMD: <https://coalicionlacrmd.org/#que-hacemos>

Cocco Beltrame, D. (2016). La solidaridad, nuestro mayor recurso. Actuaciones humanitarias de internacionalismo médico cubano entre 1959 y 1998. En I. Mosel, C. Bennett, & H. Krebs, *Aproximaciones a la historia del humanitarismo en América Latina y el Caribe* (págs. 109-120). Londres: Overseas Development Institute.

Colombo, S., Calvento, M., Di Meglio, M. F., Nicolao, J., Sarthou, N., Di Lorenzo, D., & Herrero, M. S. (2014). Asistencia Humanitaria y Política Exterior Argentina. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y la Comisión Cascos Blancos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Department of Sustainable Development - OAS. (2006). Inter-American Network for Disaster Mitigation. Washington DC.

EIRD (2006). Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres - Las Américas . Revista EIRD Informa - América Latina y el Caribe, número 13. Obtenido de https://www.eird.org/esp/revista/No1_2001/pagina27.htm

EIRD (2022). Comunicado de Prensa Conjunto Argentina - México CELAC 2022. Obtenido de Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/comunicado-de-prensa-conjunto-argentina-mexico-celac-2022>

Gómez, G. (2009). REDLAC (Grupo Regional de Riesgo, Emergencia y Desastre de América Latina y el Caribe). Obtenido de The Communication Initiative Network: <https://www.comminit.com/content/redlac-grupo-regional-de-riesgo-emergencia-y-desastre-de-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe>

Gómez, O., & Lucatello, S. (2020). Humanitarismo en latinoamérica: pasado y presente. Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo; 7(1), 6-11.

HPG (2016). Aproximaciones a la historia del humanitarismo en América Latina y el Caribe. Londres: Humanitarian Policy Group. Obtenido de: https://cdn.odi.org/media/documents/Aproximaciones_a_la_historia_del_humanitarismo_en_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe.pdf

MERCOSUR (2019). Estrategia de Gestión del Riesgo de Desastres de los Países del MERCOSUR. MERCOSUR.

MIRPS (2021a). MIRPS Support Platform. Obtenido de MIRPS: <https://globalcompactrefugees.org/sites/default/files/2021-04/MIRPS%20Support%20platform%20Two%20Pager%20April%202021.pdf>

MIRPS (2021b). Informe Anual del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones. MIRPS.

MRECIC (2019). Acerca de la Reunión de los Mecanismos Internacionales para la Asistencia Humanitaria (MIAH). Obtenido de Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/politica-exterior/cascos-blancos/eventos/acerca-de-miah>

Oakford, S. (2017). EXCLUSIVE: UN humanitarian wing OCHA lays off 170, starts overhaul. Obtenido de The New Humanitarian: <https://www.thenewhumanitarian.org/investigations/2017/01/16/exclusive-un-humanitarian-wing-ocha-lays-170-starts-overhaul>

OCDE (2022). Aid (ODA) disbursements to countries and regions. Obtenido de OCDE:
<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE2A>

OCHA (2019). Natural Disasters in Latin America and the Caribbean - 2000-2019. Clayton: OCHA.

OCHA (2021). Global Humanitarian Overview 2022. OCHA.

OEA (2014). Comité Interamericano para la Reducción de Desastres Naturales repartió tareas entre sus miembros en reunión en la OEA. Obtenido de OEA:
https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-514/14

Olaya, S., Godoy, L., & Mejía, A. (2007). El Papel de la OEA en la Seguridad Hemisférica. Observatorio de Política Exterior Colombiana - OPEC, Comentario Número 7.

Pelfini, A. (2013). Posibilidades de la Integración Latinoamericana en Condiciones de Escasa Interdependencia. Contenido. Arte, Cultura y Ciencias Sociales N°3, 101-112.

Prado, J. P., & Velázquez, R. (2013). Cooperación internacional, política exterior y geopolítica de los países emergentes - El caso de México. Geopolítica(s), vol. 4, número 1, 107-135.

Proceso de Quito (2022). ¿Qué Hacemos? Obtenido de Proceso de Quito:
<https://www.procesodequito.org/es/que-hacemos>

PROSUR (2021a). Acciones de PROSUR en Gestión de Riesgos de Desastres. Obtenido de PROSUR: <https://foroprosur.org/area-tematica/gestion-de-riesgos-de-desastres/>

PROSUR (2021b). Se reunió el Grupo de Trabajo de Gestión de Riesgos de Desastres de PROSUR. Obtenido de PROSUR: <https://foroprosur.org/se-reunio-el-grupo-de-trabajo-de-gestion-de-riesgos-de-desastres-de-prosur/>

R4V (2022). Plataforma Regional de Coordinación Interagencial. Obtenido de R4V:
<https://www.r4v.info/es/laplataforma>

Rey, F., Abellán, B., & Gómez, A. (2022). La aplicación del enfoque de “triple nexo” entre la acción humanitaria, el desarrollo y la paz en el contexto de los flujos migratorios de Venezuela. Madrid: WeWorld & IECAH.

SICA (2020). SICA coordina acciones ante impactos climatológicos en Centroamérica. Obtenido de SICA: <https://www.sica.int/consulta/Noticia.aspx?Idn=125245&idm=1>

SICA (2022). Pregunta Frecuentes. Obtenido de SICA:
https://www.sica.int/consulta/preguntas_22_1.html

Soares de Lima, M., & Hirst, M. (2006). Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. International Affairs 82, 1, 21-40.

UNASUR (2015). Consideraciones para Fortalecer una Estrategia Suramericana para la Reducción del Riesgo de Desastres.

Weiss, P. (2008). Natural disasters in Latin America and the Caribbean: national, regional and international interactions - A regional case study on the role of the affected state in humanitarian action. Londres: Humanitarian Policy Group - ODI.

.iecah.

Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
Institute of Studies on Conflicts and Humanitarian Action

INVESTIGAR . FORMAR . INCIDIR

C/ Jaén, 13 - local
28020 Madrid
Tel.: (+34) 91 377 1498

www.iecah.org

Síguenos en:

